

### Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

Scholich, Dietmar

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scholich, D. (2018). Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2841-2855). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55992696>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Dietmar Scholich

## **Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet**

S. 2841 bis 2855

URN: urn:nbn:de:0156-55992696



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

## Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
  - 2 Definitionen, Ziele, Regelungen
  - 3 Anwendungsfelder
- Literatur

Raumordnungsgebiete sind Instrumente in Plänen und Programmen, um Vorsorgeanforderungen in beschreibender und darstellender Form zu konkretisieren. Als Ziel der Raumordnung müssen Vorranggebiete zwingend beachtet werden. Vorbehaltsgebiete sind Grundsätze der Raumordnung und in nachfolgenden Verfahren zu berücksichtigen. Eignungsgebiete dienen der Steuerung raumbedeutsamer Maßnahmen im Außenbereich, die an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind.

## 1 Vorbemerkungen

---

Die Ansprüche an den *Raum* wachsen ständig, meist zulasten von Natur, *Landschaft* und *Freiraum*. Eine der grundlegenden Aufgaben der *Raumplanung* ist es, den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft zu entsprechen, ohne die Chancen künftiger Generationen zu gefährden. Durch konsequente Flächenvorsorge werden Optionen für künftige Entwicklungen offengehalten. Neben der Zukunftssicherung hat raumplanerische Flächenvorsorge restriktiven Charakter. Aufgrund wachsender Flächeninanspruchnahmen vor allem im Siedlungs- und Verkehrsbereich gilt es, die Leistungsfähigkeit der Ressourcen im Sinne der Flächenhaushaltspolitik langfristig zu sichern und zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund ist die Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen als zentrale Aufgabe der räumlichen Gesamtplanung im Raumordnungsgesetz (ROG) frühzeitig verankert worden (§ 1 Abs.1 Nr. 2 ROG; Scholich 2008). Die Länder haben die Vorsorgeaufgabe in Landesplanungsrecht übernommen und instrumentiert (*Raumordnungsrecht*).

Für die Flächenvorsorge hat die Raumplanung zahlreiche formelle und informelle Instrumente und Verfahren entwickelt (*Instrumente der Raumplanung*). Dazu gehören Pläne und Programme, vor allem das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) bzw. der Landesentwicklungsplan (*Landesplanung, Landesentwicklung*), das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) bzw. der Regionalplan (*Regionalplanung*) und die Bauleitpläne der Gemeinden (*Bauleitplanung*), ebenso wie das langjährig bewährte *Raumordnungsverfahren* mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung (*Umweltprüfung*). Zur Konkretisierung der Vorsorgeanforderungen werden in den Plänen und Programmen auf Länder- und insbesondere Regionsebene unter Beachtung des Gegenstromprinzips (*Gegenstromprinzip*) Ziele und Grundsätze der Raumordnung (*Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) in beschreibender und zeichnerischer Darstellung festgelegt. Zu den zentralen Planelementen der Flächenvorsorge zählen Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete. Sie werden unter dem Begriff *Raumordnungsgebiete* zusammengefasst.

## 2 Definitionen, Ziele, Regelungen

---

Das Vorranggebiet wurde Mitte der 1970er Jahre mit dem Bundesraumordnungsprogramm (BROP) 1975 (*Bundesraumordnung*) eingeführt. Es hat auch ohne hinlängliche planungstheoretische und -methodische Fundierung alsbald seinen Platz und Stellenwert als Instrument zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung gefunden.

Lange Zeit waren allgemeingültige Begriffsdefinitionen für Vorrang- und Vorbehaltsgebiete nicht vorhanden. Durch Etablierung der Instrumente in der Landes- und Regionalplanung wuchs die Begriffsvielfalt (z. B. Vorrangfunktion, Vorbehaltsfläche, schutzbedürftiger Bereich, Gebiet mit besonderer Bedeutung, Vorsorgebereich, Vorsorgeraum, schutzbedürftiger Bereich mit Vorrang für ..., Bereich zur Sicherung von ..., *Grünzug, Grünzäsur*).

Mit dem ROG von 1998 in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997 (BGBl. I, 2081, 2102) werden für die großflächige Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten erstmals rahmenrechtliche Vorgaben gemacht (§ 7 Abs. 4 Nr. 1 und 2 ROG), mit dem Eignungsgebiet eine neue Kategorie rechtlich festgeschrieben (§ 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG) und für die drei Gebiete die jeweiligen Voraussetzungen und Rechtsfolgen beschrieben (Lehners 1998). Das ROG von 2008 bezeichnet in § 8 Abs. 7 ROG Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete und benennt in § 8 Abs. 5 ROG beispielhaft Raumordnungsgebiete für den Freiraumbereich zur Aufnahme in die Raumordnungspläne der Länder.

### 2.1 Vorranggebiet

Ein Vorranggebiet ist für eine bestimmte raumbedeutsame Funktion oder Nutzung vorgesehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesem Gebiet ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion, Nutzung oder den Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind. Insofern dienen Vorranggebiete entweder der Sicherung standortgebundener Nutzungen oder Funktionen oder deren gezielter Entwicklung in einem bestimmten Gebiet.

Ein Vorranggebiet hat den Charakter eines Ziels der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG; es ist damit endgültig abgewogen und lässt den Adressaten keinen diesbezüglichen Entscheidungsspielraum, wohl aber einen Ausformungsspielraum auf den Ebenen der Regional- und Bauleitplanung. Die Festlegung eines Vorranggebiets bedeutet insofern eine unmittelbare Durchgriffswirkung auf das Bauplanungsrecht (▷ *Baurecht*). In der praktischen Regionalplanung wird es jedoch zunehmend schwieriger, die Anforderung an eine planerische Letztabwägung zu erfüllen und sicherzustellen, dass sich der vorrangige Belang gegenüber anderen Belangen (zumindest nach den Erkenntnissen auf der regionalplanerischen Ebene) durchsetzen kann. Diese Nachweisführung wird immer detaillierter und aufwendiger, wie bereits das Thema Artenschutz zeigt, und überfordert häufig Maßstab und Regelungstatbestände der Regionalplanung. Regionalplanung ist auf Flächensicherung beschränkt und kann z.B. an eine Vorrangfestlegung keine Auflagen binden, die die Wahrung anderer Belange bei ansonsten durchschlagendem Vorrang sicherstellen könnte.

### 2.2 Vorbehaltsgebiet

In einem Vorbehaltsgebiet – auch Vorsorgegebiet genannt – ist einer bestimmten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung bei der ▷ *Abwägung* mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen.

Ein Vorbehaltsgebiet besitzt den Charakter eines Grundsatzes der Raumordnung. Es ist damit im Vergleich zum Vorranggebiet der endgültigen Abwägung voll zugänglich, wirkt nur rahmensetzend und überlässt die konkrete Ausgestaltung der nachfolgenden Planung, auch der gemeindlichen Bauleitplanung. Vorbehaltsgebiete sind in nachfolgenden Plan-, Prüf- und Zulassungsverfahren zu berücksichtigen. Ein Vorbehalt ist also nicht leichter Hand überwindbar, sondern nur begründet im konkreten Einzelfall.

## 2.3 Eignungsgebiet

Nach dem ROG sollen durch Festlegung eines Eignungsgebiets eine raumbedeutsame Maßnahme oder Nutzung im bauplanungsrechtlichen Außenbereich (§ 35 Baugesetzbuch (BauGB)) dadurch gesteuert werden, dass ein bestimmtes Gebiet in einer Region für diese Maßnahme oder Nutzung als geeignet erklärt wird. Das hat zur Folge, dass diese Maßnahme oder Nutzung außerhalb des Gebiets regelmäßig ausgeschlossen sein soll.

Der Gesetzgeber hat dabei das Eignungsgebiet als ein effizientes Mittel zur räumlichen Steuerung vor allem der privilegierten Windenergienutzung im Blickfeld gehabt. Die Ausweisung eines Eignungsgebiets hat aber auch Bedeutung für die raumordnerische Steuerung anderer privilegierter Außenbereichsvorhaben, etwa der Rohstoffgewinnung.

Wenn auch in Fachkreisen durchaus strittig, entfaltet nach vorherrschender Meinung die Festlegung eines Eignungsgebiets mit seiner Ausschlusswirkung die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung. Den Gemeinden verbleibt bei der Umsetzung in der Bauleitplanung genügend Spielraum für innergebietsliche Konkretisierungen bei der Abwägung mit anderen Nutzungen, ohne dass die Eignung des Gebietes für das betreffende privilegierte Vorhaben infrage gestellt werden kann. Eignungsgebiete sind in manchen Ländern (wie Bayern und Rheinland-Pfalz) bisher nicht vorgesehen. Sie haben eine nur nach außen gerichtete verbindliche Zielwirkung.

## 2.4 Überlagerungen von Raumordnungsgebieten

Überlagerungen unterschiedlicher Vorranggebiete sind dann zulässig, wenn daraus keine Nutzungskonflikte erwachsen, also deren Ziele miteinander vereinbar sind. So ist z. B. bei einem Vorranggebiet für Trinkwassergewinnung eine Überlagerung mit anderen Vorranggebieten (etwa für Natur und Landschaft) möglich, wenn eine Gefährdung des Wasservorkommens ausgeschlossen oder durch vorsorgliche technische Maßnahmen verhindert werden kann (NLT 2010: 4).

Soweit es mit der festgelegten Vorrangnutzung vereinbar ist, können sich Vorranggebiete mit Vorbehaltsgebieten überlagern. Eine Überlagerung mit Vorbehaltsgebieten für eine mit der Vorrangnutzung unvereinbare Nutzung ist möglich, wenn die vorrangige Nutzung innerhalb absehbarer Zeit eingestellt wird und ein besonderes Interesse besteht, nachfolgend die Vorbehaltsnutzung raumordnerisch zu sichern, z. B. als Nachnutzung Überlagerung eines Vorranggebietes für Rohstoffgewinnung mit einem Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft. Dazu sollten grundsätzlich entsprechende Aussagen in der beschreibenden Darstellung getroffen werden (NLT 2010: 5).

Ein Vorranggebiet kann zugleich die Wirkung eines Eignungsgebiets haben. Damit besteht die Möglichkeit der gezielten Steuerung von Nutzungen und Funktionen, indem bestimmt wird, dass eine innerhalb eines bestimmten Gebietes mit Vorrang ausgestattete Nutzung oder Funktion außerhalb dieses Gebiets ausgeschlossen ist (Ausschlusswirkung). Mit dieser Regelung verfügt die Raumplanung über ein geeignetes Steuerungsinstrument z. B. für privilegierte Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB (NLT 2010: 5). Werden Vorranggebiete mit Eignungsgebieten kombiniert, sollte im ROP in der beschreibenden Darstellung deutlich gemacht werden, dass sich die Ausschlusswirkung der Eignungsgebiete für eine bestimmte Nutzung nicht auf die für diese Nutzung ausgewiesenen Vorranggebiete erstreckt. Durch das RROP kann die Grenze der Ausschlusswirkung in räumlicher und sachlicher Hinsicht konkretisiert werden (NLT 2010: 7).

Eine Überlagerung von Vorbehaltsgebieten ist möglich, wenn es durch die Überlagerungen nicht zur Beeinträchtigung des jeweils anderen, dem Gebiet vorbehaltenen Nutzungszwecks kommt. Im Allgemeinen sind keine Beeinträchtigungen beispielsweise bei der Überlagerung von Vorbehaltsgebieten für Erholung oder für Natur und Landschaft mit Vorbehaltsgebieten für Trinkwassergewinnung, Landwirtschaft oder Forstwirtschaft zu erwarten, was allerdings in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden muss (NLT 2010: 6).

Eine Überlagerung von Eignungsgebieten wäre rechtlich nicht unproblematisch. Prinzipiell könnten sich z.B. Eignungsgebiete für Windenergie und Eignungsgebiete für Tierhaltungsanlagen überlagern, sofern dort keine anderen raumbedeutsamen Belange entgegenstünden. Durch planerische Festlegungen im gesamträumlichen Konzept müsste allerdings gesichert sein, dass jeder einzelnen der ansonsten im Planungsraum ausgeschlossenen Nutzungen tatsächlich substanziell ausreichend Raum geschaffen wird (NLT 2010: 7).

### 2.5 Beschreibende und zeichnerische Darstellung

Ziele und Grundsätze werden in Raumordnungsprogrammen in beschreibender und zeichnerischer Darstellung festgelegt. Üblicherweise ist der zeichnerische Maßstab in den Plänen auf Landesebene 1:500.000 und auf regionaler Ebene 1:50.000. Beschreibende und zeichnerische Darstellung bilden eine Einheit. Um die betreffende Abwägungsentscheidung nachvollziehbar zu machen, ist die Festlegung eines Raumordnungsgebiets entsprechend inhaltlich zu begründen, sind die planerischen Steuerungsabsichten und Wirkungen, die Ziele, Ge- und Verbote sowie die sonstigen Regelungsaspekte transparent aufzuzeigen.

## 3 Anwendungsfelder

---

Beim BROp standen Vorranggebiete im Vordergrund, bei denen es um die großräumige Sicherung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Rohstoffe ging (Pflaumer 1995: 148). In der Folgezeit hat sich der Bund aus diesem Geschäft zurückgezogen und es den Ländern überlassen. Die Länder haben die Raumordnungsgebiete mannigfaltig ausdifferenziert, jedoch die räumlich konkrete Ausgestaltung und insbesondere die Anwendung überwiegend an die Regionalplanung verwiesen.

Das ROG lässt Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete für alle im Gesetz angesprochenen Themenfelder (§ 8 Abs. 5 ROG) zu. Die Anwendungsfelder entsprechen im Wesentlichen dem fachlichen Aufgabenprofil der räumlichen Planung, z.B. Raum- und Siedlungsstruktur, Natur und Landschaft, Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Energie oder Wasserwirtschaft. Der Einsatz von Raumordnungsgebieten und die näheren Festlegungen sind dabei äußerst unterschiedlich. Sie spiegeln zugleich die jeweiligen raumspezifischen Ausgangsbedingungen und damit auch den planerischen Regelungsbedarf wider. Die unterschiedliche Anwendung und Ausformung kann Probleme bei der Vergleichbarkeit mit sich bringen und die planerische Zusammenarbeit über Grenzen hinweg erschweren.

## Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

In manchen Regionen ist die Anzahl der Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete überschaubar, wie etwa in der Region Rostock mit etwa zehn Kategorien. Andere Regionalplanungsstellen zeichnen sich durch große Bandbreiten aus, z.B. in Niedersachsen mit mehr als 30 sowohl flächenhaften als auch linienhaften Kategorien. Der Bogen reicht von Vorranggebieten für Rohstoffsicherung oder hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen über Vorbehaltsgebiete für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung oder für Rohrfernleitung bis zu Eignungsgebieten für Windenergienutzung oder erneuerbare Energien. Dieses Spektrum kann bei Bedarf weiterentwickelt werden. Die Träger der Regionalplanung haben hier einen großen Spielraum (vgl. NLT 2010). Anwendungsfelder und Raumordnungsgebiete können nachfolgend lediglich exemplarisch dargestellt werden.

### 3.1 Natur und Landschaft

Festsetzungen zur Freiraumstruktur und Planelemente zu Freiraumschutz und -nutzung spielen seit jeher in der Landes- und Regionalplanung eine wichtige Rolle. In diesem Bereich findet sich eine große Vielfalt an Raumordnungsgebieten.

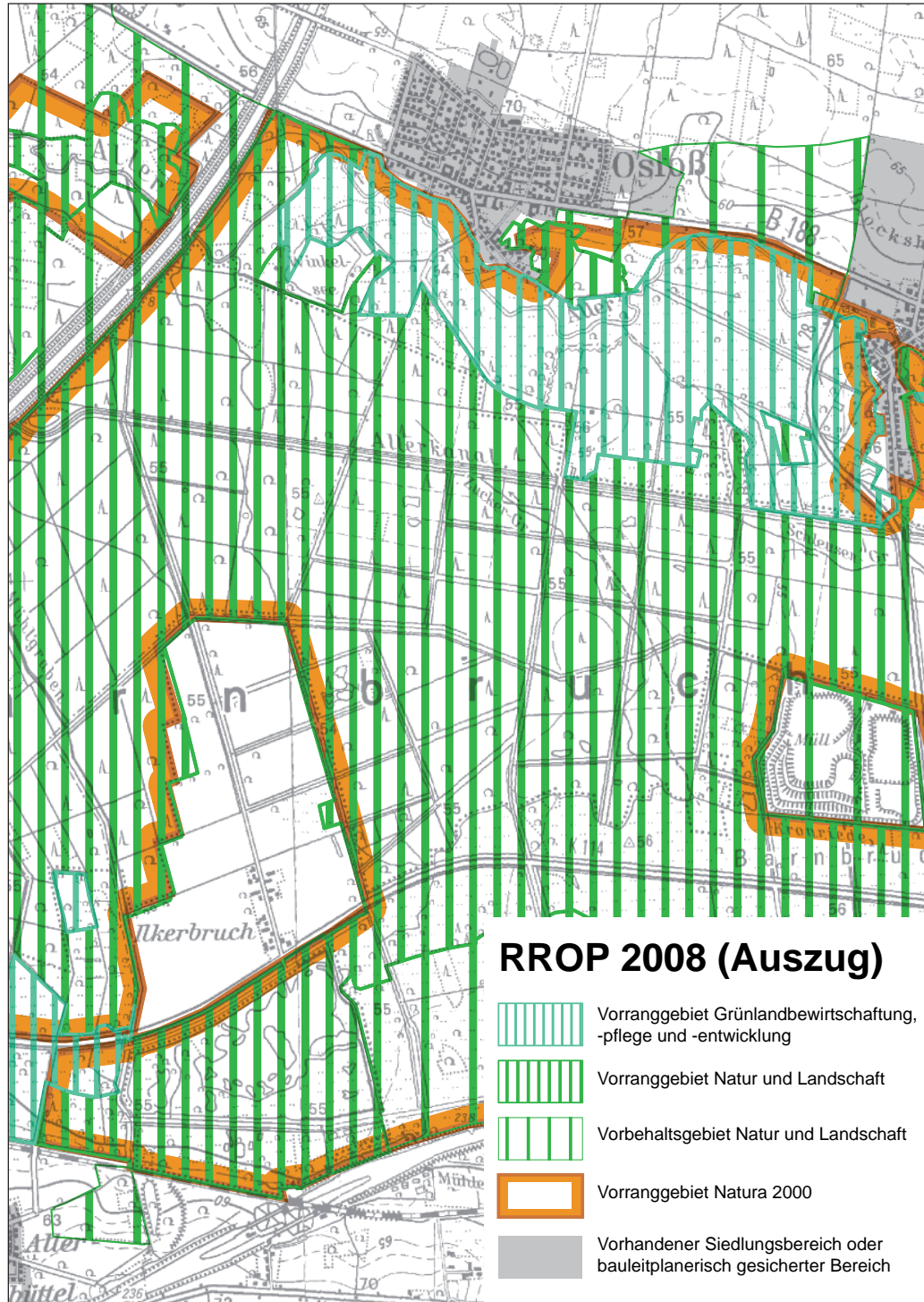
Regionale Grünzüge sind größere zusammenhängende Freiräume für unterschiedliche ökologische Funktionen (▷ *Biodiversität*), für naturschonende, nachhaltige Nutzungen (▷ *Nachhaltigkeit*) oder für die Erholung. Sie können ergänzt werden durch Grünzäsuren. Das sind kleinere Freiräume zur Vermeidung des Zusammenwachsens von Siedlungen und für siedlungsnahen Ausgleichs- und Erholungsfunktionen. Grünzüge und -zäsuren sollen von Besiedelung und anderen funktionswidrigen Nutzungen frei gehalten werden. Durch ihre Großflächigkeit und ihren großräumigen Zusammenhang können die Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren wertvolle Flächen für den Arten- und Biotopschutz und den zwischen ihnen notwendigen Biotopverbund (▷ *Biotop*) sichern.

In den Regionalplänen, z. B. Baden-Württembergs, hat die Ausweisung von Regionalen Grünzügen Zielcharakter. Besonders viele Raumordnungsgebiete verwendet in diesem Anwendungsbereich Niedersachsen, z. B. Vorranggebiet für Freiraumfunktionen, Vorranggebiet Natura 2000, Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft, Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet für Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung, Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet für die Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushaltes (s. Abb. 1). Es führt mit dem Vorranggebiet Torferhaltung und dem Vorranggebiet Biotopverbund weitere Planelemente im neuen LROP (Entwurf 2016) ein. Beide Raumordnungsgebiete haben zugleich große Bedeutung für den ▷ *Klimaschutz*.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Freiraumfunktionen greifen vielfach naturschutzrechtlich gesicherte Flächen auf, z. B. Natur- oder Landschaftsschutzgebiete (▷ *Naturschutz*).



Abbildung 1: Beispiel Festlegungen zu Natur und Landschaft



Quelle: ZGB 2008

### 3.2 Wasserwirtschaft

In diesem Anwendungsbereich geht es zum einen um die ausreichende Versorgung mit Trink- und Nutzwasser (Wasserversorgung) als elementare Aufgabe der *► Daseinsvorsorge*. Die nutzungswürdigen Vorkommen sind als natürliche Lebensgrundlagen für künftige Generationen vor nachteiliger Beeinflussung flächendeckend und nachhaltig zu schützen, sparsam in Anspruch zu nehmen und planerisch großräumig zu sichern (s. Abb. 2). Für die Versorgung sind geeignete ortsnahe Grundwasserressourcen (*► Grundwasser*) vorrangig zu nutzen. Der Nutzwasserbedarf von Industrie, Gewerbe (*► Industrie/Gewerbe*) und *► Landwirtschaft* soll nach Möglichkeit aus Oberflächenwasser gedeckt werden.

Um die Wasserversorgung langfristig sicherzustellen, werden vor allem in Regionalplänen in dem erforderlichen Umfang wasserwirtschaftliche Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen, in Baden-Württemberg zum Beispiel als Bereiche zur Sicherung von Wasservorkommen, in Hessen als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Trinkwassersicherung oder in Niedersachsen als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Trinkwassergewinnung. Die Regionalpläne von Brandenburg kennen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Ressourcenschutz Wasser (Trinkwasser) und die von Mecklenburg-Vorpommern Vorranggebiete und sogenannte Vorsorgeräume der Trinkwasserversorgung.

Zum anderen geht es in der Wasserwirtschaft um den vorbeugenden *► Hochwasserschutz*. Die Folgen der Hochwasserereignisse an den deutschen Flüssen sind das Resultat fehlender Retentionsräume und schrumpfender Überschwemmungsbereiche aufgrund wachsender Flächeninanspruchnahmen durch Siedlungstätigkeit und den Bau von Infrastrukturanlagen (*► Infrastruktur*). Überlagert und verschärft wird die Problematik durch Klimaveränderungen und die Notwendigkeit der Bewältigung von Klimawandelfolgen (*► Klima, Klimawandel; ► Klimaanpassung*). Durch Festlegung z. B. von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Regionalplänen der betroffenen Teilräume können potenzielle Überschwemmungsbereiche langfristig vorsorgend von (weiterer) Besiedlung frei gehalten werden (s. Abb. 2), wie es in Teilräumen bereits geschieht, z. B. in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In Baden-Württemberg werden in hochwassergefährdeten Bereichen des Freiraums zur Vermeidung zusätzlicher Schadensrisiken, zur Erhaltung und Aktivierung natürlicher Überschwemmungsflächen oder zur Gewässerentwicklung und Auenrenaturierung ebenfalls Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz als Vorranggebiete festgelegt.

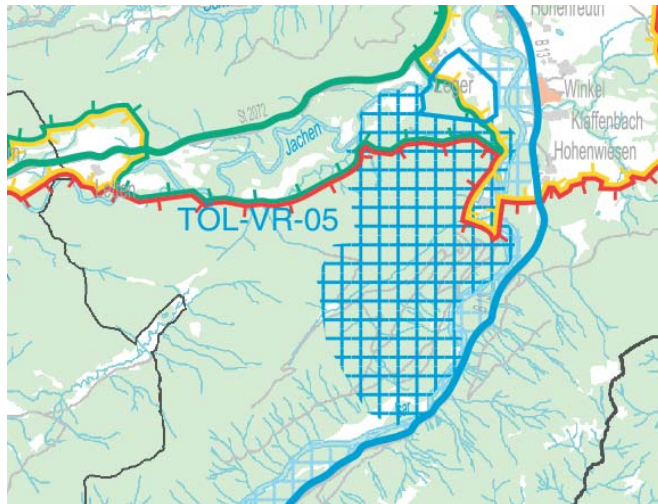
Hochwasserschutz betrifft gleichermaßen die deutschen Küsten. In Niedersachsen werden u. a. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Deich und in Mecklenburg-Vorpommern Vorranggebiete und Vorsorgeräume des Küstenschutzes ausgewiesen. Darüber hinaus werden Flächen für Anlagen und Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes, insbesondere Polder, Rückhaltebecken und Deichrückverlegungen, als Vorranggebiete gesichert. Diese Gebiete sind grundsätzlich von weiterer Bebauung frei zu halten.

Beispiele für instrumentelle Erweiterungen im Bereich des Küstenschutzes (*► Küstenschutz*), der Wasserwirtschaft und des Wassermanagements sind unter anderem Vorranggebiete für rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche sowie Vorbehaltsgebiete für potenzielle Überflutungsbereiche. Im Bereich der Siedlungsentwicklung kommen unter anderem Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für klimaökologisch bedeutsame Freiflächen, die Überlagerung von

## Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

Vorbehaltsgebieten für besondere Klimafunktionen mit Vorranggebieten für Siedlung beziehungsweise Industrie und Gewerbe zur Sicherung von regional bedeutsamen Luftleitbahnen und Gebiete zur Erhöhung des Anteils an klimatischen Komfortinseln auf Brachflächen in Betracht (Spiekermann/Franck 2014: 33 ff.).

**Abbildung 2: Beispiel Festlegungen zur Wasserwirtschaft**

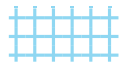


### Legende (Auszug)

#### Natürliche Lebensgrundlagen



Vorranggebiet Wasserversorgung



Vorranggebiet Hochwasser

Quelle: Planungsverband Region Oberland 2006

## 3.3 Rohstoffsicherung

Der Vorsorgeaspekt ist bezüglich oberflächennaher mineralischer Rohstoffe (z. B. Kies, Sand, Ton) von großer Bedeutung. Einerseits sind die Möglichkeit des Abbaus bedeutsamer Vorkommen im Interesse künftiger Generationen langfristig offenzuhalten (Rohstoffsicherung). Andererseits benötigt die rohstoffgewinnende Industrie Planungssicherheit (Rohstoffgewinnung). Aufgrund des Fehlens einer entsprechenden Fachplanung kommt hier der Raumplanung, vor allem auf regionaler Ebene, eine besondere Aufgabe zu. Festlegungen zur *Rohstoffsicherung* finden in den Regionalplänen sowohl als Vorrang- als auch als Vorbehaltsgebiete statt (s. Abb. 3). Die Ausweisung dieser Gebiete erfolgt in der Regel auf der Grundlage von Gutachten zur Rohstoffsicherung (Rohstoffsicherungs- und -potenzialkarten, detaillierte regionalisierte Rohstoffangebots- und -bedarfsanalysen etc.).

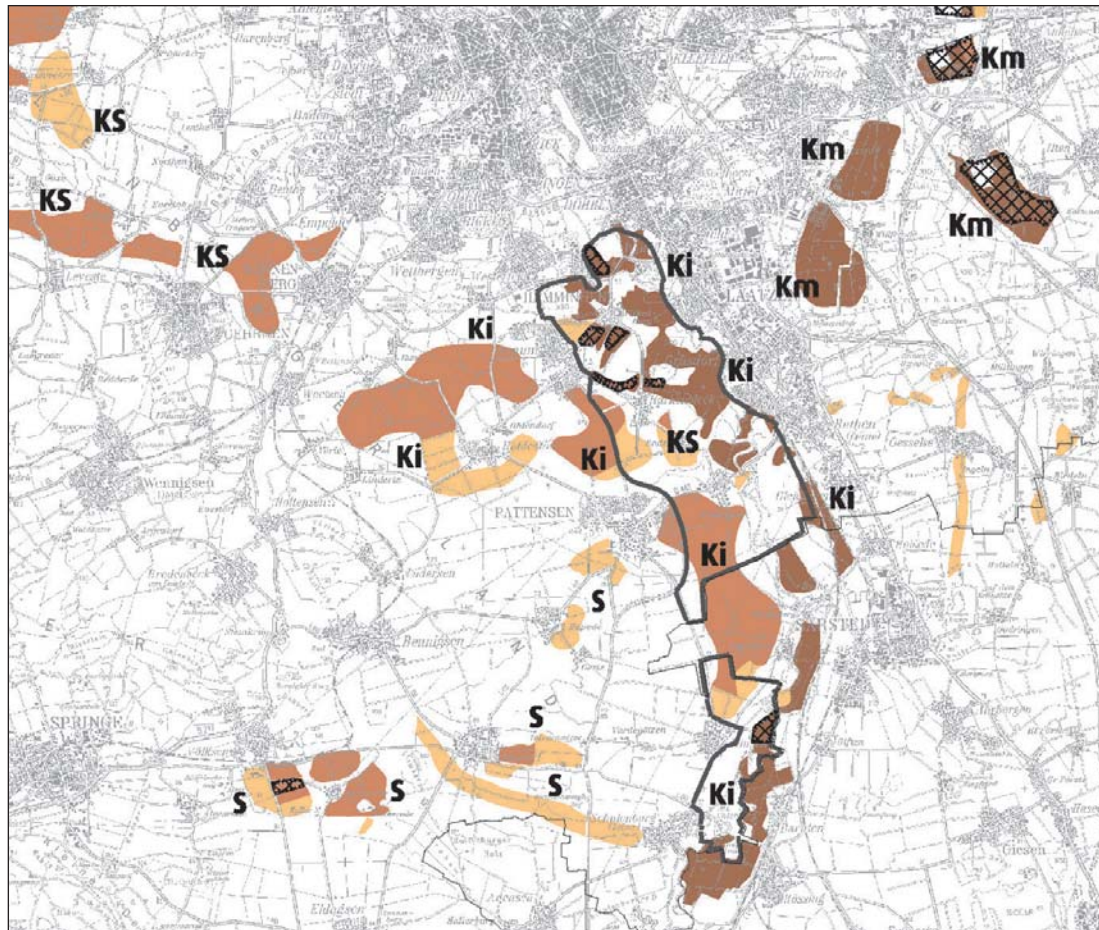
Die Regionalpläne z.B. in Baden-Württemberg sehen Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe und Vorranggebiete zur Sicherung von Rohstoffen vor, die der Deckung des längerfristigen Bedarfs und als Ergänzungsstandorte für abgeschlossene und auslaufende



### Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

Abbaustätten dienen. Auch in anderen Ländern, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, hat sich die regionalplanerische Sicherung und Ordnung des großflächigen Abbaus von oberflächennahen Bodenschätzen durch ein in sich geschlossenes, kongruentes und abgestuftes Konzept von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Rohstoffsicherung bewährt. Im LROP Niedersachsen von 2008 wurden Rohstoffsicherungsgebiete in Vorrang- und Vorsorgegebieten für Rohstoffgewinnung raumordnerisch gesichert, die in RROP in zwei Zeitstufen (kurz- und langfristige Inanspruchnahme) festgesetzt werden konnten. Im aktuellen LROP (Entwurf 2016) sind keine Zeitstufen vorgesehen. Zugleich besteht die Möglichkeit, dass zur geordneten räumlichen Steuerung des Bodenabbaus in RROP Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung mit gleichzeitiger Ausschlusswirkung an anderer Stelle (entsprechend § 35 BauGB) und Vorranggebiete für Rohstoffsicherung ausgewiesen werden.

Abbildung 3: Beispiel Festlegungen zur Rohstoffsicherung



Quelle: Region Hannover 2005

Die bisher praktizierte Raumplanung berücksichtigt ausschließlich raumbeanspruchende Nutzungsansprüche oberhalb der Erdoberfläche sowie im oberflächennahen Bereich, z. B. Gewinnung oberflächennaher Rohstoffarten. Seit Kurzem werden auch tieferliegende Ressourcen raumplanerisch betrachtet (► *Raumordnung des Untergrundes*). Allerdings ist die Überplanung

2850

des unterirdischen Raums noch weitgehend Neuland. Es fehlen abschließende Antworten auf die Frage, ob eine gesamträumliche Steuerung angesichts wachsender Nutzungskonkurrenzen im Untergrund erforderlich ist und ob die Raumplanung mit ihrem Instrumentarium dabei eine Rolle spielen kann und soll, eine Frage, die in Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein grundsätzlich bejaht wird. Angesichts des Standes der Erkundung des Untergrundes erscheint es gegenwärtig eher unwahrscheinlich, dass eine gesamträumlich ausgerichtete, rechtssicher abgewogene Steuerung unterirdischer Nutzungen über die Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten mittelfristig gelingen kann. Damit Vorbehaltsgebietsdarstellungen in den bergrechtlichen Zulassungsverfahren beachtlich werden, ist eine Änderung des Bundesberggesetzes zu prüfen (ARL 2012: 13 f.).

### 3.4 Nutzung der Windkraft

Seit Mitte der 1990er Jahre ist in den Novellierungen des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts auf die sogenannte Energiewende (▷ *Energiekonzept*; ▷ *Erneuerbare Energien*) Bezug genommen worden. So wurde die Errichtung von Windenergieanlagen im Rahmen der baurechtlichen Privilegierung im Außenbereich (§ 35 BauGB) grundsätzlich ermöglicht, wenn öffentliche Belange dem nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und insbesondere ein schlüssiges Gesamtkonzept vorliegt. Die Raumordnung kann zur Nutzung der Windkraft Festlegungen treffen, die aus Positivfestlegungen mit oder ohne gleichzeitigen Ausschluss an anderer Stelle bestehen (Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 254 f.). Werden diese Festlegungen als Ziele der Raumordnung getroffen, verwenden die Länder auf der regionalen Ebene unterschiedliche Raumordnungsgebiete, z. B. Mecklenburg-Vorpommern Eignungsgebiete mit gleichzeitigem Ausschluss an anderer Stelle (s. Abb. 4), Baden-Württemberg nur Vorranggebiete, Rheinland-Pfalz Vorranggebiete oder Ausschlussgebiete in Verbindung mit entsprechenden Positivfestlegungen (Vorrang Wind), Niedersachsen Vorranggebiete oder Eignungsgebiete mit gleichzeitigem Ausschluss an anderer Stelle.

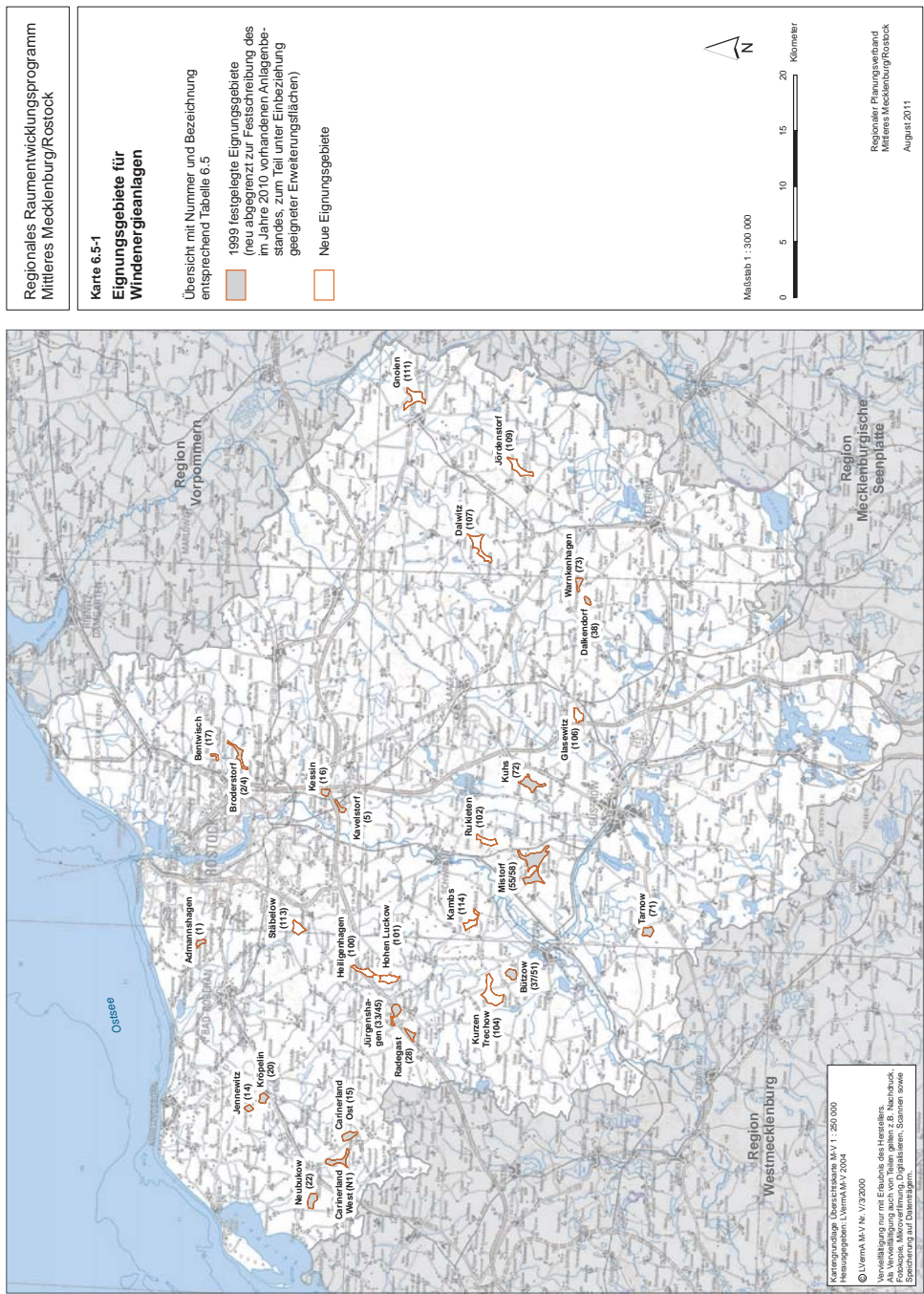
In seiner aktuellen Rechtsprechung fordert das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11; Prieb 2013: 245) für die planerische Steuerung der Windenergienutzung ein schlüssiges und nachvollziehbares Planungskonzept für den gesamten Planungsraum. Hierzu gehört ein transparenter Abwägungsprozess bei der Festlegung der einzelnen Bereiche. Um dieses zu gewährleisten, sind z. B. in Niedersachsen zur Steuerung der Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung in RROP Ausschlusskriterien für sogenannte weiche und harte Tabuzonen (Planungsebene 1) zusammengestellt worden (NLT/ML 2013; NLT 2014; ZGB 2008). Die Regionalplanung Braunschweig z. B. prüft im Rahmen der einzelfallbezogenen Abwägung sämtliche Potenzialflächen auf eine mögliche Festlegung als Vorranggebiet für Windenergienutzung anhand weiterer Kriterien (s. Abb. 5). Dieses erfolgt mithilfe sogenannter Gebietsblätter, in denen der Abwägungsvorgang bis hin zur Festlegung des Vorranggebiets für Windenergienutzung oder der Wegfall der Potenzialfläche transparent beschrieben ist (ZGB 2008: 94 ff.).

In den nördlichen Ländern liegen große Potenziale in der Windenergienutzung auf dem Meer. Vor dem Hintergrund hat der Gesetzgeber 2004 zur Steuerung der Errichtung von Offshore-Windkraftanlagen in der Nord- und Ostsee den Geltungsbereich des ROG auf die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) (▷ *Maritime Raumordnung*) ausgedehnt (Maier 2008: 1). Die Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten auf dem Meer ist danach ebenso möglich wie die Festlegung von Ausschlussgebieten. Allerdings besteht hier im Gegensatz

Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

zu sonstigen Regelungsbereichen der Raumordnung eine Sondersituation insofern, als dass diese Festlegungen auf dem Meer weder die Landes- noch die Regionalplanung trifft, sondern der Bund, der über die rechtliche Kompetenz für diesen Regelungsbereich verfügt (§ 17 ROG).

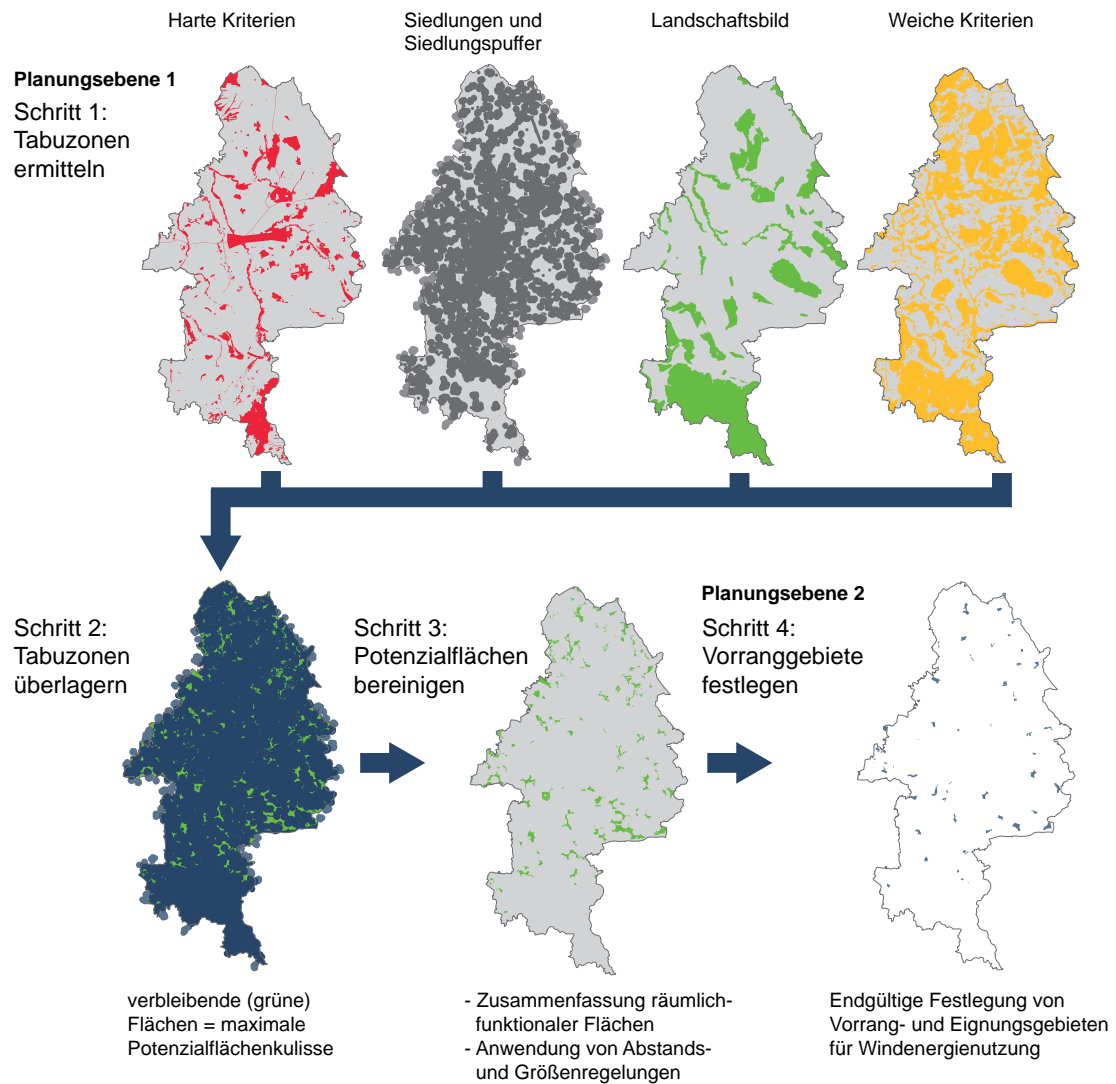
Abbildung 4: Beispiel Festlegungen zur Nutzung der Windkraft



Quelle: Planungsverband Region Rostock 2011



Abbildung 5: Methodik zur Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten für Windenergienutzung



Quelle: ZGB 2014

## Literatur

---

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2012): Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrundes. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 91.
- Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203-278.
- Lehners, A. (1998): Raumordnungsgebiete nach dem Raumordnungsgesetz 1998. Münster. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 184.
- Maier, K. (2008): Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen. Augsburg/Kaiserslautern. = Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 27.
- NLT – Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.) (2010): Planzeichen in der Regionalplanung – Arbeitshilfe: Grundlagen, Hinweise und Materialien für die zeichnerische Darstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme in Niedersachsen. Hannover.
- NLT – Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.) (2014): Regionalplanung und Windenergie: Empfehlungen des NLT zu den weichen Tabuzonen zur Steuerung der Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung in Regionalen Raumordnungsprogrammen. Hannover.
- NLT – Niedersächsischer Landkreistag; ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2013): Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie: Arbeitshilfe zur Steuerung der Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung in Regionalen Raumordnungsprogrammen (Kategorisierung harte und weiche Tabuzonen). Hannover.
- Pflaumer, H. (1995): Bundesraumordnungsprogramm. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 148-149.
- Planungsverband Region Oberland (Hrsg.) (2006): Regionalplan Oberland 2001 – 4. Fortschreibung des Regionalplans 17. Garmisch-Partenkirchen.
- Planungsverband Region Rostock (Hrsg.) (2011): Regionales Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock August 2011. Rostock.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig. = Das Geographische Seminar 33.
- Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm 2005. Hannover.
- Scholich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 475-485.
- Spiekermann, J.; Franck, E. (Hrsg.) (2014): Anpassung an den Klimawandel in der räumlichen Planung: Handlungsempfehlungen für die niedersächsische Planungspraxis auf Landes- und Regionalebene. Hannover, 159-161. = Arbeitsberichte der ARL 11.



## Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet

- ZGB – Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) (2008): Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig 2008. Braunschweig.
- ZGB – Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) (2014): Auszug aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig 2008. Braunschweig.
- ZGB – Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) (2014): Schematische Darstellung der Planungsmethodik zur Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung im Großraum Braunschweig. Braunschweig.

## Weiterführende Literatur

---

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013): Maritime Raumordnung: Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 1.
- Bartsch, C. (2007): Vorbeugender Hochwasserschutz im Recht der Raumordnung und Landesplanung. Frankfurt am Main. = Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht 6.
- Domhardt, H.-J. (1988): Vorranggebiete in der Regional- und Landesplanung. Dortmund.
- Grotefels, S. (2000): Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung (§ 7 Abs. 4 ROG). In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 369-383.
- Jarass, H. D. (Hrsg.) (1998): Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz. Münster. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 183.
- Mitschang, S. (Hrsg.) (2013): Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung. Berlin. = Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 21.

Bearbeitungsstand: 01/2017